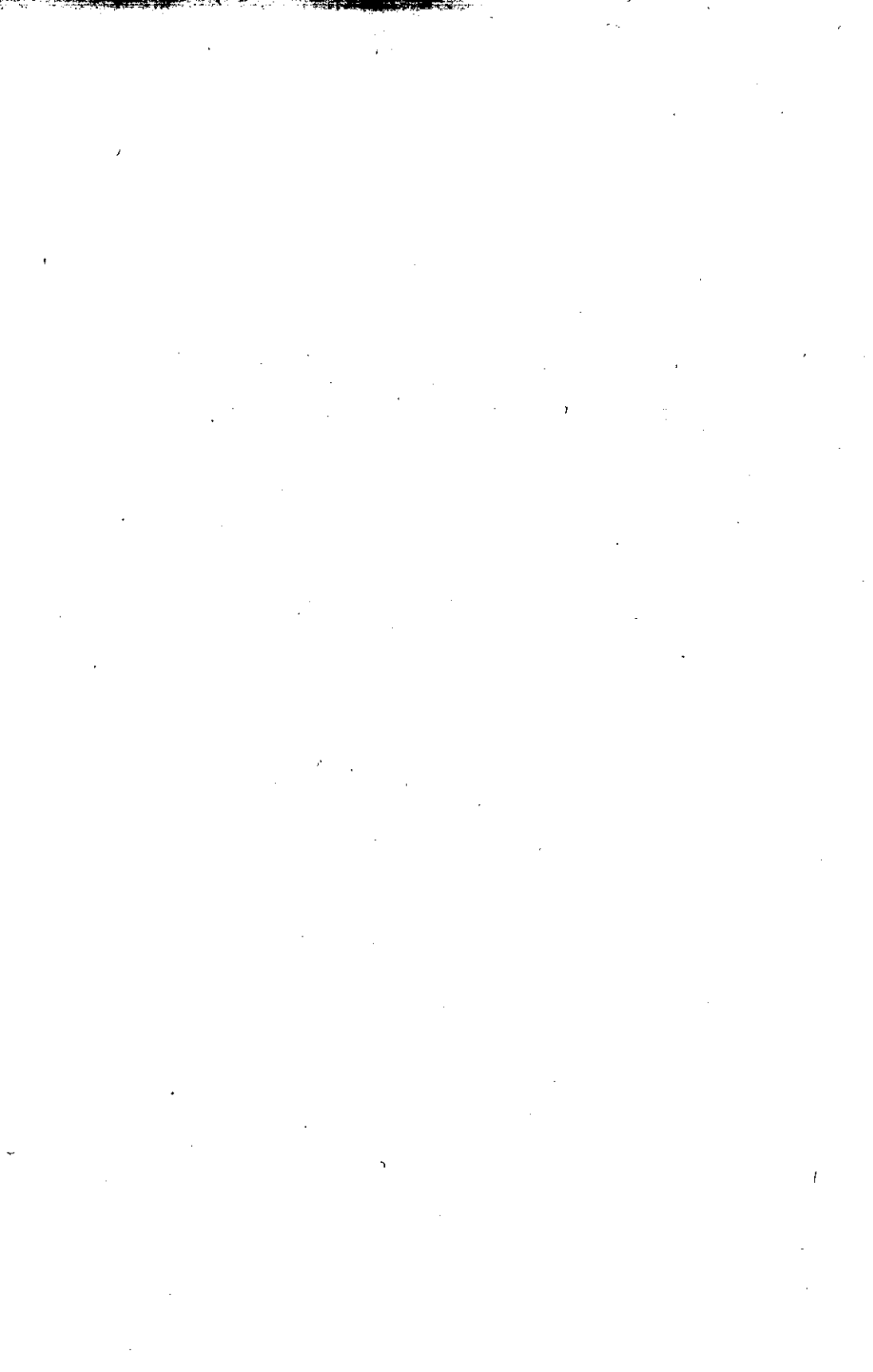


SZAMEL LAJOS

A hatósági jogalkalmazás bizonyítási rendszerének továbbfejlesztése



I.

1. Nem hangsúlyozhatjuk eléggé és elégszer, hogy az államigazgatási hatósági ügyintézés közhatalmi jellegénél fogva politikai jellegű és egyben politikai kihatású is. Ezt a megállapítást azzal szokás alátámasztani, hogy az állampolgár közvetlenül leggyakrabban az államigazgatási szervekkel találkozik az állami szervek közül, éspedig ügyfélként az államigazgatási hatósági eljárásban. Ebből szinte kínálkozik a közhellyé vált következtetés: az állampolgár az államigazgatás hatósági tevékenységén keresztül ítéli meg az állami szervezetrendszer működését. Ez az egyszerű és tetszetős levezetés az alábbi adalékokkal kiegészítve kerül közelebb az igazsághoz:

a) Korunk államigazgatása általában, a szocialista államigazgatás pedig különösen szükségletkielégítésre hivatott. A társadalom, és azon belül különféle társadalmi csoportok és az egyének rend és biztonság iránti, valamint gazdasági, szociális és kulturális szükségletei kielégítésének megszervezésére az államigazgatás hivatott. E szervező tevékenységhez képest a hatósági tevékenység (itt nem elemzendő eseteket kivéve) eszközjellegű. Ezt az összefüggést szemléletesen érzékelteti az, hogy a legtöbb szociális (és egészségügyi), valamint kulturális szükségletet illetően (pl. lakásügy, szociális intézetekbe, tanintézetekbe felvétel stb.) a hatósági tevékenységre lényegileg addig van szükség, amíg a szervező munka meg nem teremti az összes szükségletek maradéktalan kielégítését. Továbbá: az állampolgár kérelmezőként rendszerint valamely szükségletének kielégítetlensége miatt fordul államigazgatási szervhez és legfeljebb beletörődéssel, de nem megnyugvással veszi tudomásul, hogy a bármilyen gondos mérlegelés nyomán született döntés ezen az állapotán nem vagy nem teljes mértékben változtat.

b) A társadalmi szükségletek kielégítése érdekében folytatják le azokat a hatósági ügyintézési eljárásokat (és végeznek egyéb hatósági cselekményeket), amelyekkel az állampolgárokat a rend és biztonság érdekében meghatározott magatartásra, továbbá főleg egészségügyi, kulturális és kommunális szolgáltatások igénybevételére (pl. oltáson, szűrővizsgálaton részvétel, iskolalátogatás, közműhálózatba bekötés stb.) kötelezik. Ezekkel (és az egyéb kötelezésre irányuló eljárásokkal), valamint főleg a hatósági összeírási, nyilvántartásbavételi és ellenőrzési cselekményekkel kapcsolatban kerül felszínre főként az a kérdés, amelynek politikai jelentőségét felesleges bizonygatni, vajon az államigazgatás nem zaklató jellegű-e.

c) Az állampolgárok szükségleteivel kapcsolatos számos hatósági döntést nem államigazgatási hatóság, hanem quasi államigazgatási szervként vállalat

(intézet, társadalmi szervezet) hoz meg. Tapasztalati tény, hogy leginkább az ilyen jogosultsággal bíró vállalatokkal szemben az állampolgár (ügyfél) kiszolgáltatott helyzetben van, mert egyfelől a vállalat monopolista a maga működési területén, másfelől pedig a nem hozzáértő és nem informált ügyféllel szemben szolgáltatási kötelezettsége teljesítésének terjedelmét és feltételeit önkényesen határozhatja és nem egyszer határozza is meg. Az ilyen döntések (államigazgatási jellegűek lévén) szintén „az államigazgatás” számláját terhelik a közvélemény szemében. Ez annál is inkább így van, mivel a quasi államigazgatási szervek határozatai ellen rendszerint államigazgatási szervhez van helye jogorvoslatnak, amelynél a vállalat a technikai lehetetlenségre hivatkozik; ha pedig ezt eredménytelenül teszi, úgy az államigazgatási hatóságnak gyakorta nincs eszköze arra, hogy az ilyen szervet (vállalatot) engedelmességre készítse, — különösen, ha az engedelmességnek tevőleges magatartásban kellene kifejeződnie.

2. E kiegészítések után meddőségre kárhoztatott az a kísérlet, hogy a szervező-szükségletkielégítő, illetve a hatósági államigazgatás között fontossági sorrendet állítsunk fel, s abba beillesszük az egyedi államigazgatási hatósági ügyintézt. Nem ilyen szándék vezet bennünket akkor, amikor szót emelünk annak misztifikálása ellen. Közelebbről az ellen, hogy csaknem kizárólag a hatósági ügyintézés minőségén mérjük ma is az államigazgatás minőségét, amikor pedig a termelő-elosztó-szolgáltató vállalatok és a szociális-egészségügyi-kulturális intézetek irányítása, továbbá a terület- és településfejlesztés, valamint a települések „üzemeltetése” nála jóval bonyolultabb, nagyobb áttekintést és összetettebb felkészültséget igénylő és politikai hatásait tekintve is lényegesebb államigazgatási feladat. A hatósági ügyintézés tradicionálisnak mondható túlértékelésével azért is szembe kell szállni, mert könnyen a joggal kárhoztatott „adminisztratív szemlélet” visszatéréséhez vihet, amely szerint a megfelelő szabályozáson alapuló megfelelő jogalkalmazással az államigazgatás hivatását maradéktalanul betöltheti. Az olykor ma is felbukkanó túlbecsülés nem utolsó sorban abból a forrásból táplálkozik, hogy a hatósági ügyintézés az ügyiratforgalommal dokumentálhatóan a legkiterjedtebb államigazgatási munka. Sajnos nem állanak rendelkezésre erre nézve megbízható adatok, mert a hatósági tevékenység irányításának információ rendszere nincs minden igazgatási ágazatra nézve egységes elvek szerint kiépítve, s így az adatgyűjtések heterogének. Egy 1973-ban számítógépre vitt jogszabálynyilvántartásból az tűnt ki, hogy az összes államigazgatási hatáskörök száma 20 000 körül lenne. Ezzel a számmal egybevetve meglepő, hogy egy 150 000 lelket számláló államigazgatási egységben 1978. évre nézve végzett ténymegállapító tanulmányozás mintegy háromszáz ügyfajtában talált a tanácsnál ügyforgalmat és a kereken 110 000-es évi ügyforgalomból alig 15 000 volt a formális érdemi határozatok száma (az ügyforgalom zöme a lényegileg sablonmunkát kívánó regisztrativ cselekményekre és határozat jellegű okiratok kiadására, valamint a végrehajtási cselekményekre esett). Ezeket az adatokat nem öncélúan közöltük. Azoknak jelentőségük lesz későbbi fejtegetéseink során, amikor igazolni törekszünk majd, hogy a hatósági ügyintézésben a tevékenység és nevezetesen a közelebbi tárgyunkat képező bizonyítás módszerében forradalmi változást kell elérnünk, és hogy az ilyen változás véghezvitelének a hatósági tevékenység méretei nem képezik elháríthatatlan akadályát. Ez még akkor is így van, ha számolunk azzal, hogy a hatósági ügyintézés mennyisége számos ágazatban növekedni fog, illetve hogy annak számára új területeket kell megnyitni (aminek jelei bőven észlelhetők

pl. a környezetvédelemben, az energiagazdálkodásban, a technikai fejlődés miatt az emberi szabadság korlátozásában nem az állampolgár ellen, hanem az ő érdekében stb.)

II.

1. Az igazságszolgáltatásban a jogszabály és a jogeset közötti absztrakt jogviszony a jogalkalmazás folyamatában válik konkrétá. Az államigazgatásban nem dolgozhatunk ilyen egyszerű képlettel, mert itt a jogalkotáshoz nem egy fogalom (a jogalkalmazás), hanem kettő: a jogvégrehajtás és a jogalkalmazás kapcsolódik. A kettő között oly mélyreható különbség van, hogy rájuk nézve közös törvényszerűségek úgyszólván nem észlelhetők. A jogvégrehajtás a feladatkitűző államigazgatási jogszabályokhoz tapadó fogalom. Ennek eszmeileg elképzelhető végterméke nem egy államigazgatási döntés (határozat), amely — a finomabb részletezést itt mellőzve — valamely természetes vagy jogi személynek jogosultságot ad, illetve rá kötelezettséget ró, hanem a jogszabályban kitűzött cél elérése, a feladat megvalósítása. Egyetlen illusztrációt hozunk fel, amely bizonyítéknak is elfogadható, mert tükrözi az egészet, mint csepp a tengeren. Ha a törvényhozás kimondja, hogy a nyolc osztályos általános iskolát fel kell váltani a kötelező tíz osztályos általános képzéssel, úgy ez a feladatkitűző norma éveken át kifejtendő szervező tevékenységet kíván az oktatásügyi (és egyéb) államigazgatási szervektől, amellyel megteremtik a hosszabb ideig tartó képzés feltételeit (további iskolák, tantervek építése; a tantervek kidolgozása; a pedagógusok felkészítése az új oktatási rendre stb.). Képtelen gondolat lenne ezt a folyamatot, amelynek során az országos, a területi és a helyi döntések sorozatát kell meghozni és foganatosítani, úgy fogni fel, mint jogalkalmazást, amelynek kiinduló tétele a feladatkitűző norma, zárótétele pedig — mint jogalkalmazási eredmény — a funkcionáló új oktatási rendszer. Mindebből a bennünket itt érdeklő zárókövetkeztetés az, hogy a jogvégrehajtás körében a bizonyítás, mint kizárólag a jogalkalmazási folyamat egyik eleme, teljességgel figyelmen kívül hagyandó. Bele lehet persze menni olyan logikai játékba, hogy a feladatkitűző norma végrehajtása menetében is szembesíteni kell a norma rendelkezéseit a tényekkel, akárcsak az eseti jogalkalmazásnál, és hogy ehhez a tényeket fel kell deríteni, akárcsak a bizonyításnál. Ennek azonban csak az a racionális magva, hogy sem a végrehajtó-szervező tevékenység, sem a jogalkalmazás nem nélkülözheti a hozzá szükséges információkat. A jogvégrehajtásnál azonban az információk gyűjtésével tényállások özönéből összeálló helyzetképet kapunk, a jogalkalmazási bizonyításnál pedig egyetlen tényállást, melyre egyetlen döntés (határozat) fog épülni. A jogalkalmazási döntéssel egy meghatározott jogviszony keletkezik, módosul vagy megszűnik, s az úgy a jogalkalmazó, hatósági határozat önkéntes követésével vagy kényszervégrehajtásával lezáródik. A jogvégrehajtásnál nincs ügy, hanem feladat van, amely rendszerint mindaddig cselekvést kíván az érdekelt szervektől, ameddig a feladatkitűző norma értelmében az abban megjelölt szükséglet kielégítéséről gondoskodni kötelesek. Ilyen összefüggésben is igazoltnak vehetjük, hogy a jogvégrehajtás és a jogalkalmazás fogalomrendszerének vegyítése csak zavart kelt, s nevezetesen azt is, hogy a bizonyítás az államigazgatásban a hatósági jogalkalmazás számára fenntartott fogalom. Nem változtat ezen az a már érintett körülmény, hogy a jogvégrehajtás (feladatmegoldás megszervezése) közben a szervek hatósági jog-

alkalmazást is végeznek, amely — mint érzékeltetni megkíséreltük — tipikusan eszközjellegű a feladatmegoldáshoz, a szükségletkielégítés megszervezéséhez mérten. Nem változtat rajta az sem, hogy a hatósági jogalkalmazás kisebb-nagyobb mérvű, de mindig viszonylagos (és soha nem abszolút) önállóságot mutat. Ez leginkább ott észlelhető, ahol a feladatmegoldó-szervező közigazgatásnak a hatósági igazgatás kontrolljaként (és nem csak segítőjeként) szerepel, és emiatt attól esetleg szervezetileg is elkülönül (pl. településfejlesztés-építés-rendészet).

2. A jogvégrehajtás és a hatósági jogalkalmazás egyik legfőbb eltérését éppen mostani tárgykörünkben véljük felfedezni. A feladatkitűző normák végrehajtása közben is törekedni kell olyan információk beszerzésére, amelyekre a megvalósítás érdekében hozandó döntések sorozatából egyik-másik kivételesen teljes biztonsággal, rendszerint azonban csak valószínűen alapítható. Ezekre az információkra jellemző a változékonyság, s már csupán ezért sem lehetséges belőlük végleges tényállást konstruálni. A hatósági jogalkalmazásban viszont uralkodó elv, hogy a döntéshez (határozathoz) tisztázott tényállásra van szükség, s csak kivételesen — éspedig jogszabályban kifejezetten rögzített feltételek fennforgásakor, meghatározott ügycsoportokban, illetve ügyfajtákban — van mód valószínű tényállással dolgozni.

III.

1. Nem bocsátkozunk bele abba a lezárhatatlan vitába, hogy a jogalkalmazás szillógisztikus ítélet-e vagy pedig több következtetés összessége, illetve hogy az az általánosnak az egyedire való egyszerű alkalmazása vagy pedig az általánosnak (a normának) az egyedihez (a konkrét esethez) való közelítése. Az kétségtelen előttünk, hogy a jogalkalmazás első ütemében a jogalkalmazónak tisztáznia kell, vajon az eset, az ügy hatáskörébe tartozik-e, s ezért egybe kell vetnie az ügynek egyelőre csak nagyvonalúan megállapított tényállását (mondhatjuk: az ügy tárgyát) a szóhajóható hatásköri szabályokkal. Ha ennek eredményeként úgy dönt — és ez már jogalkalmazási döntés —, hogy az ügyben hatásköre biztosan vagy alapos valószínűséggel fennáll, hozzákezd a tényállás részletes feltárásához, s ezt addig kell folytatnia, amíg tények fennforgása vagy fenn nem forgása felől meggyőződést szerez. Csak a tényállás ismeretében döntheti el, hogy a szóhajóható anyagi jogszabályok közül melyiket (vagy melyeket) fogja az adott esethez viszonyítani és hozhatja meg azt a logikai ítéletet, amelyet a hatósági államigazgatási ügyben érdemi határozatnak nevezünk. Az alkalmazandó jogszabályhely feltalálása a jogértelmezés fogalmi körébe esik. Megfelelő elvégzése nélkül nincs helyes jogalkalmazás, aminthogy a tényállás helyes feltárása nélkül sincs. Ilyen összefüggés miatt tehát nem lehet a jogalkalmazásban rangsorolni a jogértelmezést és a tényállás tisztázását. Abban az értelemben azonban igen, hogy a bizonyos ügycsoportban, ügyfajtában dolgozó ügyintéző némi idő elteltével a jogértelmezési műveletet mintegy elhagyhatja, mert a tapasztalat, a gyakorlat révén ezen a téren tájékozottsága elegendő. Viszont minden ügy tényállása egyedi, s mindegyikben szét kell választani a döntés szempontjából meghatározó, kisegítő jelentőségű és lényegtelen tényállási elemeket. Ilyen értelemben tehát jogosult az a felfogás, hogy a jogalkalmazási műveletek közül a bizonyítás az elsődleges, a jogalkalmazás minőségére leginkább kiható. Ezt igazolja a hibás jogalkalmazási gyakorlat okait

kereső minden ténymegállapító tanulmányozás is, amelyekből az tűnik ki, hogy a hibás egyedi hatósági aktusok jóval nagyobb hányada szenved fogyatékoságban a tényállás nem kielégítő felderítése miatt, mint amekkora hányaduk az alkalmazandó jogszabály rossz megválasztása, illetve egyéb jogértelmezési tévedés miatt szorul orvoslásra.

2. A tényállás tisztázását és a bizonyítást különböző államok tételes joga nem azonos fogalmakként kezelte, illetve kezeli. Az ilyen szabályozást elméletileg alátámasztani aligha lehetséges. Praktikusan azonban indokolható a következőkkel:

a) Egyes esetekben a kérelmező ügyfél beadványának mellékleteiben produkálja mindazokat az adatokat, illetve a tényállításaira vonatkozó egyéb információkat, amelyek együtt a tényállás tisztázottságát eredményezik, tehát az eljárás bizonyítási szakasza helyettesítődik azzal, hogy a hatóság külön bizonyítási cselekmények nélkül észleli az ügydöntéshez elegendő bizonyítékok együtt-létét.

b) Számos eljárás hivatalból éppen azért indul meg, mert a hatóságnál rendelkezésre állanak azok az információk, amelyekből eldöntheti, hogy eljárást lehet vagy éppen kell indítania, s ezek egyben önmagukban vagy a hatóság birtokában levő egyéb információkkal (bizonyítékokkal) együtt az érdemi határozathozatalhoz is kielégítőek, azaz nem kell őket kiegészíteni további bizonyítási eljárás lefolytatásával.

c) Főleg a regisztratív hatósági cselekmények esetében a bizonyítás rendszerint csak egyetlen mozzanatból áll; a hatóság saját korábbi információi révén vagy az érdekelt által bemutatott egyetlen okiratból (pl. személyi igazolvány) tisztázni képes, hogy a jogkövetkezményekkel járó nyilvántartásbavételt (nyilvántartás módosítását, nyilvántartásból törlést) el kell-e végeznie vagy meg kell tagadnia. Az egyetlen bizonyíték észleléséből álló bizonyítás is bizonyítás, de nem értelmetlen azt a bizonyítási folyamatot kifejező bizonyítási eljárástól más megjelölés használatával elhatárolni (pl. tényállás tisztázása alak-szerű bizonyítási eljárás nélkül egyszerűsített bizonyítás stb.) Ugyanez — mutatis mutandis — a másik két (fentebb említett) változatra is vonatkoztatható.

A tényállásnak több mozzanatból álló bizonyítási folyamat (eljárás) mellő-zésével történő tisztázása lehetővé teszi a teljes jogalkalmazási eljárás egysze-rűsítését, illetve megrövidítését. Az általános eljárási jogszabályokban, illetve több ország számos speciális eljárási jogszabályában ez úgy csapódik le, hogy a jogszabály kötelezővé teszi az ügy azonnali vagy az átlagoshoz mérten rövi-dített határidőn belüli eldöntését, ha a tényállás egyszerű, illetve annak tisztá-zása nem kívánja meg, hogy a hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokon kívül továbbiakat szerezzen be vagy produkálásukra az ügyfelet kötelezze. Ez egyfelől tanúsítja, hogy az igazgatási folyamat racionalizálása szempontjából is a bizonyítás a hatósági jogalkalmazás gerince; másfelől érv az olyan szabályo-zás mellett, amely motiválja a hatóságokat, hogy a feltételek fennforgása ese-tén a tényállás tisztázásának a gyorsabb, kevésbé formákhoz kötött módjaihoz folyamodjanak.

IV.

1. A hatósági jogalkalmazás ténymegállapító tanulmányozása egyértelműen igazolja, hogy — szervezéseméleti terminológiával élve — a bizonyítás a ható-sági eljárás „kritikus szakasza”. A jogalkalmazó hatóság teljesítményét az ha-

tározza meg, hogy adott időn belül hány ügyet tud a bizonyítási szakaszon átjuttatni. Mindaz, ami az eljárásban ezelőtt történik (hatáskör és illetékesség megállapítása, ügyféli jogállás tisztázása, képviselő közreműködési jogosultságának elbírálása, döntés a kizárás felől stb.), a jogban járatos ügyintézőt (vagy vezetőt) nem állítja különösebben nehéz feladat elé. Ugyanígy a határozat meghozatala sem, amelynek leginkább munkaigényes része az indokolás, amelynek gerince viszont a felderített tényállás rögzítése, a figyelembevett és a mellőzött bizonyítékok felsorakoztatása, — ideértve az elutasított bizonyítási indítványokat is az elutasítás indokának kifejtésével. A bizonyítási szakaszban azonban nem ritkán évekkel vagy évtizedekkel korábbi előírásokat kell előkeríteni, szakvéleményeket kell beszerezni (ún. véleményezésre jogosult társszervektől, olykor vállalatoktól, intézetektől), önállóan vagy szakértő közreműködésével szemlét kell tartani, tárgyaláson kell meghallgatni az ügyfelet és a tanúkat, megkeresés útján kell bizonyítást felvétenni stb. Az officialitás elvének fogva a hatóság minderre hivatalból köteles, s az elv magában foglalja azt is, hogy a bizonyítási eljárást folytatnia kell mindaddig, amíg az ügydöntéshez tisztázott tényállás nem áll rendelkezésére. A jog ugyan törekszik megkönnyíteni a hatóság bizonyítási terhét pl. olyan rendelkezésekkel, amelyek a társszervezeteket e téren együttműködésre kötelezik, a felekkel szemben szankciót helyeznek kilátásba, ha a bizonyítást rosszhiszeműen nehezítik, illetve a rendelkezésükre álló bizonyítékokat nem terjesztik elő. Az ezt célzó jogi szabályozás azonban nem oldja és nem is oldhatja meg azt a problémát, hogy a bizonyítási szakaszban a hatóság áteresztő képessége az eljárás egyéb szakaszaihoz mérten összehasonlíthatatlanul, bár természetesen ügycsoportonként, ügyfajtánként, sőt ügyenként különféle mértékben.

2. E tárgykörben végzett ténymegállapító tanulmányozásunk során különös figyelmet szenteltünk azoknak az ügyeknek, amelyekben ügyintézési késedelem következett be. Az okok között szerepelt az ügydöntési felelősségtől vonakodás egy-egy jogilag bonyolultabb ügyben, munkaerő átmeneti kiesése, egyszerű hanyagság stb. Zömmel azonban akkor esett a hatóság a nem cselekvés, hallgatás vétkébe, amikor a bizonyítással merültek fel nehézségei. Így leginkább véleményezés végett vagy egyéb információszerzés céljából megkeresett szerv késedelme; ellentétes érdekű felek újabb meg újabb bizonyítási indítványa; meghívott vagy idézett személy távolmaradása miatt tárgyalás megtarthatatlansága; több helyszíni szemle kitűzése olyan napra, amelyiken a helyszínre kiszálláshoz jármű áll rendelkezésre; bizonyítékok közötti ellentmondások tisztázásának szükségessége további bizonyításfelvétellel (vagy a határozathozatal előtti mérlegeléskor), stb. Csak ezrelékekben kifejezhető arányban fordult elő viszont a hatóság késedelme olyan ügyekben, amelyeket fentebb úgy jellemeztünk, hogy bennük a tényállás tisztázása egyszerűsített bizonyítással lehetséges.

Mindebből a zárókövetkeztetés: a hatósági ügyintézés egyszerűsítését célzó munkálatoknak a bizonyítási eljárásra kell koncentrálniuk. Nem úgy azonban hogy a törvényesség (és nemegyszer a célszerűség) rovására a ma kivételes valószínűsítéssel helyettesítjük a bizonyítást, hanem úgy hogy a tényállás tisztázásának korszerű feltételeit teremtsük meg, amire még visszatérünk. Ehhez képest másodlagos az, hogy a hatóság rendelkezék azokkal az eszközökkel, amelyeknek birtokában nem lesz tehetetlen a bizonyítást lehetetlenítő vagy nehezítő társszervekkel, illetve ügyfelekkel és az eljárásban közreműködő más természetes és jogi személyekkel szemben. Nem másodlagos, hanem kimagasló fontosságú viszont az, hogy az államigazgatási ügyekre vonatkozó anyagi jogi

szabályozás ne állítsa a hatóságot olyan bizonyítási feladat elé, amelynek nem tud megfelelni vagy az elérhető célhoz mérten csak aránytalanul nagy munkával (és esetleg költséggel) tudja a tényállást tisztázni. Ebbe a témába itt behatóan nem bocsátkozhatunk bele, csak címszószerűen hívjuk fel a figyelmet az államigazgatási szakmai berkekben jól ismert olyan jelenségekre, mint pl. az, hogy egyes adók kivetéséhez (boradó, ebadó, idényházadó stb.) a tényállást házról házra járva kellett vagy kell felderíteni, vagy hogy a lakásban lakás tényre számos esetben ügydöntő jelentőségű, miközben extrém eseteket leszámítva ez a tény megnyugtatóan nem tisztázható.

V.

1. Érdeemesnek látszik kitérni arra, vajon mi az oka és hibának minősítendő-e, hogy miközben a bizonyítás jogilag és szervezésméletileg is a hatósági eljárásnak kimenetelét meghatározó fázisa, a különböző országok általános eljárási törvényei között alig találunk olyat, amely kimerítően szabályozná. Ez annál is inkább szembetűnő, mivel a polgári perrendtartások, amelyekből az államigazgatási eljárási jog intézményeinek zömét leszármaztatták, nem szütkölködtek és ma sem szütkölködnek a bizonyítási eljárás olykor talán túlzottan is aprólékos szabályozásában. Az egyik közrejátszó tényező ebben kétségtelenül az, hogy a polgári peres ügyek eljárási szempontból homogének, az államigazgatásiak viszont nagyon is heterogének. Alapos volt és most is ilyen az aggály, hogy a bizonyítás menetének minociózus szabályozása olyan ügyekben is szoros és formális bizonyítási eljárásba bocsátkozásra készítené a hatóságokat, amelyekben ez felesleges. A másik előidézője a jelzett körülménynek az, hogy az általános eljárási törvények különböző országokban ugyan eltérő mértékben, de mégis lehetővé teszik, hogy bizonyítási rendelkezések speciális eljárási szabályokba legyenek foglalhatók. A speciális szabályok létjogosultságát az ügycsoport, ügyfajta specialitásai alapozzák meg, őket a célszerűség diktálja, s ha az általános szabályok útjukban állnak, úgy ez az értékük nem realizálható. Szembeszökően kitűnik ez az általános eljárási törvények ősatyjának tekinthető osztrák törvényből, amely az önmagához viszonyítva speciális szabályoknak minősülő közigazgatási szabályzatok rendelkezései szerint rendeli lefolytatni a bizonyítást (behatóan szabályozva a tárgyalást), s egyebekben csak azt írja elő, hogy a bizonyítási eljárás végigvitele során a hatóság legyen tekintettel a célszerűsége, a gyorsaságra, az egyszerűsége és a költségek kímélésére. További illusztrációk mellőzésével azt mondhatjuk tehát, hogy az államigazgatási eljárásban a bizonyításnak a polgári perrendtartáshoz mérten nagyvonalúbb rendezése az államigazgatásnak e téren szerényebb követelményeihez idomul, s így nem nehezményezendő. Ez egyben azt is jelenti, hogy a bizonyítás „kritikus szakasz” jellege nem szüntethető meg azzal, hogy az eljárási törvényeket felduzzasztják a bizonyításról szóló paragrafusokkal, hanem csak azzal, hogy a célszerű, gyors, egyszerű és olcsó bizonyítás tárgyi feltételeit megteremtik. Ez esetleg módosításokat, kiegészítéseket kíván egyik-másik ország eljárási törvényében. Magunk a létező szocialista eljárási törvényeket ebből a szempontból átvizsgáltuk és arra jutottunk, hogy a jelenlegi törvényi szabályozások keretei között a modern technikára épülő bizonyítási rendszer mindegyikben intézményesíthető, sőt a szabályozás ilyen tendenciája mindegyik törvényben (első-

sorban a jugoszlávban) érzékelhető. Azok a főbb szabályok, amelyekből e tendencia kiolvasható, a következők:

a) A hatóság a tényállást hivatalból köteles tisztázni. Az államigazgatás világában a közérdekűség elve jegyében ez a következőket jelenti:

aa) A hatóság a bizonyítási eljárást — mint már jeleztük — addig köteles folytatni, ameddig az ügy eldöntése alapjául szolgáló tények fennállása (vagy fenn nem forgása) felől meggyőződésre nem jut (kivéve a valószínű tényállás alapján való döntés lehetőségét).

ab) A bizonyítási eljárás ura a hatóság; ilyenként ő határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét; a fél (felek) bizonyítási indítványaihoz kötve nincsen. A felet (feleket) — bár nem minden ügyben — bizonyításra törvényes szankciók kilátásba helyezésével felhívhatja.

ac) A hatóság elsősorban a rendelkezésére álló bizonyítékokat jogosult és köteles felhasználni; jogosult továbbá a fél (felek) indítványa nélkül is vagy éppen annak ellenére is bizonyítékokat beszerezni, valamint bizonyítékokat felkutatni.

b) Az iménti ac) ponttal összefüggésben: a hatóságnak elsősorban azokat a bizonyítékokat kell felhasználnia, amelyek felől hivatalos tudomása van. E kötelessége szempontjából közömbös az, hogy az eljárási jogszabály azt ilyen szövegezésben írja-e elő vagy egyéb formában (pl. úgy, hogy a hatóságnál vezetett nyilvántartásokban fellelhető adatokat az ügyintéző hivatalból köteles beszerezni (bizonyítékként figyelembe venni); vagy: az ügyfél nem kötelezhető olyan tény bizonyítására, amelyről a hatóságnak hivatalos tudomása van (illetve kell legyen).

A hivatalos tudomás leggyakoribb forrásai:

ba) Az ügygel kapcsolatos korábbi iratanyag (előíratok). Annak oka, hogy az ezekből meríthető információk a hatósági eljárásban nem elég gyakorisággal szerepelnek bizonyítékként az, hogy felkutatásuk munkával jár, amit nehezít az iratnyilvántartási rendszer évtizedek folyamán többszöri változtatása, a mutatózás pontatlansága, az átszervezésekkor az iratanyagok gondos szétválasztásának elmulasztása.

bb) Az ügydöntéshez szükséges információk beszerzése olyan szervtől, amely azokkal (legtöbbször hivatalos nyilvántartásban) rendelkezik. A hivatalos tudomás szerzésének ez a módja feltételezi a szervek közötti információszolgáltatásban a szigorú fegyelmet, a határidők megtartását, az adatközlés tartalmi pontosságát és persze azt, hogy a megkeresett szerv naprakész információkat tároljon (pl. állami lakásokkal kapcsolatban az ingatlankezelő szerv).

bc) A hatóság saját nyilvántartásai, amelyeket illetően két magyar vonatkozású megjegyzést teszünk. Az egyik az, hogy ténymegállapító tanulmányozásunk bizonyossága szerint az elsőfokú tanácsai államigazgatási szerveknél több mint kétszáz féle nyilvántartást vezetnek, s ennek ellenére csak az ügyek töredékében képesek nyilvántartás alapján dönteni. Az ok: a nyilvántartások felfektetésének elrendelésekor jóval inkább a fellettes szervekhez teendő jelentésekhez fűződő kíváncsiak vannak szem előtt, mintsem az ügyintézés bürokratizmustól való mentessége; továbbá: a kifejezetten az ügyintézést szolgáló nyilvántartások felfektetése nem eléggé átgondolt, karbantartásuk gyakorlatilag nem, vagy csak igen nagy munkaráfordítással végezhető el, s így megbízható információk belőlük nem nyerhetők.

2. Ezen a ponton érkeztünk el az államigazgatási hatósági eljárás bizonyítási rendszerének kulcskérdéséhez. Ez így fogalmazható meg: a hatóságokat

abba a helyzetbe kell hozni, hogy a hatósági ügyintézéshez szükséges bizonyítékok főszabályként a hatóságnál nyilvántartásban rendelkezésre álljanak, és csak kivételesen válják mellőzhetetlenné bizonyítékok igénylése az ügyféltől, illetve azok felkutatása és beszerzése egyéb forrásból.

Ezzel a követelménnyel szembeeszegezhető az aggály: lehetséges-e a hatósági ügyintézés információsükségletének nyilvántartásokba vagy még inkább integrált nyilvántartási rendszerbe foglalása, és pedig úgy, hogy az ne csak az elsőfokú tanácsi szervek információigényét elégítse ki, hanem képes legyen kiszolgálni nem tanácsi elsőfokú hatóságokat is. Erre a válaszuk egyértelműen igenlő azért, mert külföldön több helyütt is láttunk működésben ilyen nyilvántartási rendszert. Azt az ellenvetést is eleve elháríthatjuk tapasztalataink alapján, hogy az ilyen rendszer csak számítógépre szervezve lenne elképzelhető, mert működés közben tanulmányozhattunk tízezer lélekszámú településben nem számítógépre, hanem elektromos adattároló és adatfeldolgozó gépre telepített hatósági nyilvántartási rendszert (amely huszonnégy óra alatt produkálta a település választói névjegyzékét; ennél is rövidebb időn belül készítették el segítségével a családi pótlékra jogosultak részére az ezt a jogukat tanúsító hatósági bizonyítványokat; pár óra kellett azoknak a nőknek a részére a kiértékelések elkészítésére, akiknek rákszűrősen megjelenése esedékes volt; a vagyoni és kereseti (jövedelmi) viszonyokra vonatkozó adatokat innen merítették nemcsak az adóztatáshoz, hanem minden olyan ügynek az elintézéséhez, amelyben ezeknek a viszonyoknak jelentőségük volt stb.) Az önként értetődő, hogy világvárosoknak ilyen nyilvántartása csak számítógépre vive felel meg magasrendű követelményeknek. Ugyanakkor megemlíthjük, hogy találkoztunk számítógépes nyilvántartással százötven és háromszázezer lakosú városban is.

Az ilyen nyilvántartási rendszerek megteremtése mindenütt keserves munkával jár, hiszen az alapfelvétel hatalmas feladat, s csatlakozik hozzá az olyan bizonylati rendszer működtetése, amelynek révén az egyszer felfektetett nyilvántartás karbantartható. Lemásolható külföldi megoldást nem lehet ajánlani. Olyan azonban több is létezik, amelynek rendszere, felfektetési, továbbvezetési és működtetési módszere a magyar közigazgatás hatósági feladatait figyelembe véve adaptálható. Tény, hogy a szocialista országok között sem találhatunk olyat, amelyben a hatósági jogkörök egybeesnének a magyarországiával, és persze még kevésbé reményteli keresni ilyet a más társadalmi rendszerű országok sorában. Ugyanakkor tény az is, hogy a hatósági ügyintézés információsükségletének túlnyomó többsége a személyi állapottal, az ingatlantulajdonnal, a lakással, a szociális ellátottsággal (illetve rászorultsággal), az egészségügyi és kulturális szükségletek kielégítésével, illetve az ilyen kötelezések betartásával kapcsolatos ügyekben jelentkezik nálunk is, másutt is. Az ilyen információknak akár számítógépen, akár egyszerűbb technikával történő olyan tárolása, amelyik mellett gyors lehívhatóságuk garantált, már régen nem ábránd, hanem észlelhető valóság.

3. A kifejtettekhez több igen fontos magyarázatot kell fűznünk: Ezek:

a) Nem lehetséges sem több nyilvántartásból álló, sem egyetlen nyilvántartásban integrált olyan információrendszert kidolgozni, amelyből valamennyi hatósági ügy eldöntéséhez kiemelhetők az információk. Kivételek mindenekelőtt azok az ügyek, amelyek jellegüknél fogva inkább minősülnek polgári vagy büntető peres ügyeknek, mintsem államigazgatásiaknak, de praktikus megfontolásból elbírálásuk nem bírói, hanem államigazgatási hatáskörbe lett utalva, s az államigazgatási hatóság kvázi judiciális szervként foglalkozik velük. Körük

az elmúlt évtizedben lényegesen bővült egyfelől polgári (családi) jogi jogvitáknak államigazgatási hatáskörbe utalásával, másfelől pedig bűncselekményeknek szabálysértéssé minősítésével, valamint államigazgatási eljárásban kiszabandó bírságok intézményesítésével. Mivel ezekben tipikusan egy adott magatartás a bizonyítás tárgya, amely egyedi és egyediségében értékelendő, a tanúsítása előtt róla információ be nem szerezhető. Ezekben az ügyekben tehát, amelyekben egyébként a bizonyítás rendszerint vagy legalábbis gyakorta tárgyaláson történik, a nyilvántartásból merithető hivatalos tudomás legfeljebb a tényállás egy-egy elemére terjedhet ki, de nem a teljes tényállásra.

b) A hatósági nyilvántartásban szereplő adatok valódiságát illetően egyszerű vélelem áll fenn, tehát valódiságuk kétségbevonható és velük szemben bizonyításnak van helye. Az érdekelt indítványára a hatóság (felfogásunk szerint jelenleg is) köteles hivatalból megvizsgálni a nyilvántartásban foglaltak pontosságát, s csak akkor hívhatja fel az ügyfelet bizonyítéka előterjesztésére, ha a hivatalból történt vizsgálat eredménye a fél indítványában foglaltakkal nem egyezik. A célnak mindenképpen annak kell lennie, hogy a nyilvántartás felfektetésének és vezetésének hibáiból a félre se kötelesség, se hátrány ne származzon, mert különben az egyszerű bizonyítási rendszernek a taglalt formában való intézményesítése a visszajára fordulhat.

c) A nyilvántartási rendszer felfektetésekor a tömeges államigazgatási ügyekre kell tekintettel lenni, azaz eleve le kell mondani arról, hogy a nyilvántartásból nyerjenek ügydöntő információkat (bizonyítékokat) olyan ügyekben, amelyekben az ügyforgalom jelentéktelen.

4. A hatósági jogalkalmazás felvázolt információrendszerének megteremtésével feloldhatónak tűnik az az ellentmondás, hogy államigazgatásunknak a huszadik század végén felmerülő szükségleteket kell hatósági tevékenységével is kielégíteni, miközben a tevékenység módszere fél évszázaddal ezelőtti színvonalon megrekedt. Az ilyen információrendszer létrehozásába fektetendő nem csekély erőfeszítések ellentétéleként a mérleg másik serpenyőjébe különösen az alábbiak kerülnének:

a) Az ügyek és elsősorban a tömegesen előforduló ügyek túlnyomó többségében a döntést a nyilvántartási rendszerből vett hivatalos tudomás alapján lehetne meghozni. Ez a hatóságnak nem csak joga, hanem kötelessége is lenne. Ez egyben azt is jelentené, hogy a bizonyítási teher szempontjából elmosódnának azok a határok, amelyek ma még eléggé merevek a hivatalból és a kérelemre indult ügyek között. Ezeket illetően ugyanis a — bár nem kivétel nélküli — jelenlegi séma az, hogy hivatalból indult ügyben a bizonyítási teher a hatóságé (s ugyanakkor az ellenbizonyítás terhe a félé, aki azonban erre gyakorta tárgyi okokból képtelen), a kérelemre indult ügyben viszont a félre hárul a bizonyítási teher (amit csak enyhíthet, de nem vesz le a fél válláról a hatóságnak már tárgyalt az a kötelessége, hogy a tényállást hivatalból köteles tisztázni). Önként értetődik, hogy az integrált hatósági információrendszer az államigazgatási ügyek kérelemmel indításakor is mentesítené a felet olyan mellékletek beszerzésétől és csatolásától, amelyekre vonatkozóan a szükséges adatoknak a hatóságnál rendelkezésre kell állaniuk. Összefoglaltan: a hatósági jogalkalmazás korszerű információrendszere (nyilvántartási rendszere) létezése esetén a fél semmiféle olyan bizonyítással nem terhelhető, semmiféle olyan bizonyíték nem produkálása miatt nem érheti őt joghátrány, amely a hatóság birtokában van vagy kell, hogy legyen.

b) A vázolt információs-nyilvántartási rendszer előnyeit a hatóságok olda-

láról nézve szinte felesleges ecsetelni azok után, hogy igazoltuk: az ügyintézés munkaterhének a zömét a bizonyítás teszi ki. Ha az ügydöntési információk a nyilvántartásból szinte automatikusan kiemelhetők (lehívhatók), úgy a hatóság figyelmét a döntési fázisra összpontosíthatja, felszabaduló energiáit pedig a nem jogalkalmazó, de azért ellátandó egyéb feladatainak szentelheti (pl. annak elkerülésére, hogy hatósági ügy keletkezzék; hatékonyabb hatósági ellenőrzés; szakmai továbbképzés stb.).

c) A jogalkalmazási információrendszer a jogalkalmazó hatósági aktusokban foglalt információk betáplálásával aránylag egyszerűen továbbfejleszthető azzal a céllal, hogy a hatósági munkát irányító szervek érdemi-tartalmi tájékozódást kapjanak a hatósági jogalkalmazásnak nemcsak a mennyiségéről, hanem a társadalmi hatásáról (ideértve annak minőségét és hatékonyságát is). Ezen a révén a közép- és felsőfokú irányító szervek tevékenysége kiléptethető lenne abból a körből, amelyben a hatósági jogalkalmazás lényegileg csak — az egyébként persze nem elhanyagolható — törvényességi szempontból tárgya az irányításnak.

LAJOS SZAMEL

LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DES PREUVES DANS L'APPLICATION DE LA LOI PAR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

(Résumé)

La partie introductive de l'étude s'efforce d'établir la thèse que dans la gestion des services publics et notamment dans l'administration des preuves, il faut atteindre un changement profond, et que la quantité de la gestion ne forme pas un obstacle insurmontable de cette réforme. Afin de soutenir cette thèse, il est prouvé par l'auteur que dans le monde de l'administration publique l'exécution des règles juridiques, notamment des normes fixant les tâches des organes administratifs d'une part et l'application du droit d'autre part, sont des notions à délimiter clairement. Toutes les deux nécessitent de rassembler des informations; à l'exécution des règles de droit, il faut disposer des informations concernant plusieurs décisions consécutives, tandis que pour l'application du droit, il est suffisant d'avoir d'informations nécessaires de prendre une seule décision.

La „période critique” de l'application du droit dans le sens de la théorie d'organisation est la procédure d'enquête. L'étude prouve que la cause principale de la lourdeur de la gestion administrative est la prolongation exagérée de la production des preuves. On peut porter secours à ce phénomène, si nous rompons avec le principe que dans les procédures commencées sur l'initiative de la partie c'est celle-ci, tandis que dans les procédures commencées d'office, c'est l'organe administratif qui est obligé de fournir les preuves. La solution est que les informations qui à l'occasion de la prise de décision sont qualifiées de preuves soient disponibles dans les registres tenus par les pouvoirs publics. L'étude avance plusieurs arguments afin de prouver la thèse que de tels registres ou un système intégré de ces registres peuvent être mis sur pied, respectivement sont déjà (en plusieurs aires et variations) institués. Ces registres (et leur système intégré) ont le grand avantage de libérer les parties du poids de preuve dans la plupart des affaires, et en même temps de réduire considérablement la charge de preuve des autorités administratives.